

COMENTARIO No.5

Mayo de 2007



LA COMUNIDAD ANDINA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Estado actual y perspectivas *ad portas* de cumplir 40 años del Acuerdo de Cartagena

Si bien el proceso de globalización supone mejoras en las economías y condiciones más ventajosas para la integración, éste no ha significado un avance considerable en la calidad de vida de América Latina en términos políticos, sociales y económicos. En efecto, las principales adversidades que debe enfrentar la región están asociadas a la concentración de la riqueza, a un desarrollo social incompleto, a economías vulnerables e insuficientemente diversificadas y a una débil gobernabilidad. A la luz de estas problemáticas y *ad portas* de cumplir 40 años de la integración andina, resulta necesario analizar su estado actual, así como los desafíos a corto y mediano plazo que este grupo deberá enfrentar. En virtud de lo anterior, el comentario OPEC No. 5 presenta un balance sintético de lo recorrido hasta el momento en tres ejes temáticos: gobernabilidad, cohesión social y asuntos económicos. Finalmente, se plantearán algunas inquietudes sobre el futuro de la integración andina.

El proceso de globalización, usualmente referido a la expansión del sistema capitalista en la economía mundial, alberga procesos paralelos de carácter político, social y cultural. Vale decir, de manera general, que los efectos de este proceso se visualizan y distribuyen entre los actores involucrados, ya sean países desarrollados o en vía de desarrollo, empresas transnacionales y la sociedad civil. Si bien es cierto que este proceso ha contribuido, entre otros, a la movilidad de capitales, la generalización del libre comercio y la reducción de los costos de transacción y de transporte, también lo es que la distribución de sus posibles beneficios ha sido desigual, profundizando las asimetrías existentes entre las diversas regiones, especialmente en el caso de América Latina¹.

No obstante lo anterior, según cifras de la CEPAL, la economía mundial ha experimentado un crecimiento sostenido desde 2005, e incluso por primera vez en muchos años todas las regiones muestran un comportamiento económico positivo. En este contexto, América Latina presenta una participación constante del 5.5% en el PIB mundial, indicador que resulta positivo en cuanto a su evolución regional, pero lejano frente a la contribución de EE.UU. y la Unión Europea que muestran una participación del 28% y 30% respectivamente². De todas formas, se pronostica que la región seguirá creciendo en un porcentaje aproximado al 5%³.

¹ Comparar CEPAL, “El carácter histórico y multidimensional de la globalización”. Capítulo 1. En: *Globalización y desarrollo*. P. 17 – 27.

² Comparar (CEPAL), “Tendencias económicas mundiales y su impacto en la inserción internacional de América Latina y el Caribe”. En: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/26619/CapituloI.pdf>. p. 23

³ Comparar CEPAL, “Tendencias económicas mundiales y su impacto en la inserción internacional de América Latina y el Caribe”. En: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe • 2005-2006*. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/26619/CapituloI.pdf>.

Observatorio de Política Exterior Colombiana - OPEC
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales

Decano: Eduardo Barajas Sandoval.

Director: Ernoko Adiwasito

Edición y redacción - Comentario N° 5: Ernoko Adiwasito, Julie Billorou Garzón, Ana Cecilia Burgos
Luisa Fernanda Godoy, Sandra Olaya Barbosa, Andrés Mejía Lagos y Mauricio Jaramil



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Acreditación institucional de alta calidad
Ministerio de Educación Nacional

Sin embargo, aún manteniendo estas proyecciones positivas en el crecimiento económico, América Latina ha sido catalogada como la región más desigual del mundo seguida de un primer grupo integrado por África y la segunda generación de países y economías de reciente industrialización de Asia oriental⁴. Para el 2005, el 39.9% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, el 15.4% en extrema pobreza o indigencia, lo que significa un total de 209 millones de personas en ambas categorías⁵. La desigualdad en la distribución del ingreso, además de representar un aspecto negativo y problemático en campos como el social y el político, desincentiva en gran medida el crecimiento económico sostenible en los países. Vale decir que aunque la región se encuentra en aras de alcanzar la primera meta de los objetivos del milenio en cuanto a la reducción de la pobreza, este avance no constituye una solución integral al problema. El crecimiento económico debe estar acompañado de una adecuada distribución del ingreso, cuya concentración permaneció invariable durante la década de 1990 e incluso empeoró a comienzos del presente siglo⁶.

Por su parte, paralelo a la globalización económica se ha presentado una transferencia de valores y principios éticos comunes, expresada en la aceptación universal de los Derechos Humanos y la primacía de la democracia como el principal modelo político a seguir⁷. Conceptos como gobernabilidad, cohesión social y participación ciudadana convergen en la búsqueda de una mayor adaptación de las sociedades frente a los retos que genera el actual contexto interno e internacional.

Frente a lo anterior, la integración regional se ha constituido en una de las alternativas viables para contribuir al crecimiento de la región. No obstante, al priorizar el ámbito económico y comercial, sufriendo los avatares propios de las crisis y las limitaciones estructurales de cada uno de los países, algunos proyectos de integración de América Latina se encuentran en declive y en camino hacia una posible fragmentación. En efecto, un estudio reciente revela que la mayoría de los grupos de integración, pese al repunte de las exportaciones en 2005, presentaron un bajo comercio intra grupo, desperdiciando los espacios

generados por las preferencias arancelarias⁸. Esto se explica porque dichos grupos no han introducido políticas y acciones concretas en aspectos complementarios a la desgravación, como el fortalecimiento institucional, las mejoras en la capacidad de coordinación macroeconómica y de infraestructuras y en el trato inadecuado de las asimetrías existentes en la región⁹.

De manera general, los grupos de integración se encuentran en un momento de redefinición al enfrentarse con el estancamiento de la Ronda de Doha¹⁰, la coexistencia de múltiples acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, el aumento de temáticas y escenarios de negociación. Ciertamente, su funcionalidad inicial que ha privilegiado los aspectos comerciales como paso importante al desarrollo y crecimiento económico, parece contrastar con las evidentes desigualdades que los procesos de apertura y flexibilización han generado en las sociedades latinoamericanas. En este contexto, surgen reflexiones y debates sobre la pertinencia de la integración y los costos de no emprenderla. En todo caso, sea cual sea el grupo de integración, el *consenso* surge como una respuesta ineludible respecto a las problemáticas comunes que enfrenta el continente.

La Comunidad Andina (CAN) presenta parte de las características antes descritas. El comercio entre los cinco países en el período 2004 – 2005 superó todas las expectativas, marcando dos de los registros históricos más elevados durante los últimos veinte años, con un crecimiento promedio del 36%¹¹. No obstante, persisten problemas en el cumplimiento de la normativa común y su aplicación real en cada uno de los miembros. Ejemplo de esto es el estancamiento en la concertación de un Arancel Externo Común (AEC). A su vez, sumando el retiro de Venezuela es posible pensar que éste es uno de

⁸ Los grupos de integración que han sido analizados son: MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM. Ver Maldonado Raúl y Duran Lima José, *América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones*. CEPAL; Chile: 2005. pp. 11 – 13.

⁹ Comparar Maldonado Raúl y Duran Lima José, *América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones* CEPAL; Chile: 2005. pp. 11 – 13.

¹⁰ La Ronda de Doha se lanzó en noviembre de 2001 con el fin de liberalizar el comercio, particularmente en los ámbitos agrícola, industrial y de servicios para el 2004. No obstante, los desacuerdos para el desmantelamiento de los subsidios en los países más desarrollados han dilatado las negociaciones.

¹¹ Comparar Maldonado Raúl y Duran Lima José *Comunidad Andina de Naciones* en “América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones” CEPAL; Chile: 2005. p. 45.

⁴ Estos países son los denominados tigres asiáticos: Corea del Sur, Tailandia, Malasia y Singapur. Y las economías de Hong Kong y Taiwán.

⁵ Comparar CEPAL, “Panorama social de América Latina 2006”. Documento informativo. P. 3.

⁶ Comparar CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*. p. 11.

⁷ Comparar CEPAL, “El carácter histórico y multidimensional de la globalización”, p. 17 – 27

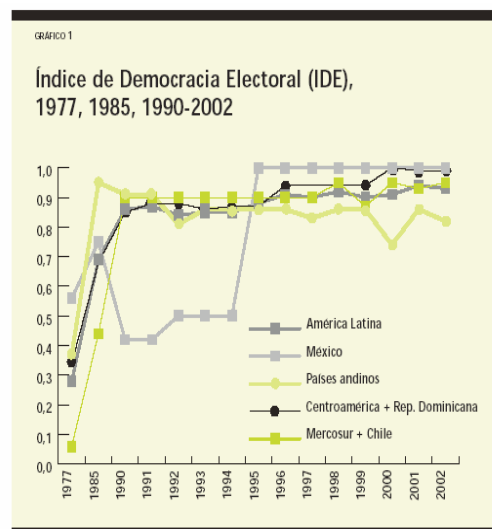
los grupos que se encamina al declive y a una posible fragmentación.

Tomando en consideración lo anterior, vale preguntarse ¿pierde sentido este grupo de integración al estancarse en el ámbito comercial? ¿Podría tener una funcionalidad en otras áreas que también son vitales al desarrollo de la región andina? ¿Existen dimensiones no económicas del proceso de globalización que la CAN pueda liderar en forma paralela? Estos cuestionamientos podrían ser parte de los desafíos más significativos para el futuro del bloque.

UN DIAGNÓSTICO DE LA GOBERNABILIDAD

Podría mencionarse que algunas de las principales debilidades de la CAN se asocian, por un lado, a los problemas de gobernabilidad que se han desarrollado en los países andinos y por el otro, a la fragilidad institucional del grupo de integración para responder a las crisis políticas que han marcado la historia reciente de sus miembros. Ciertamente, en los últimos 30 años la CAN se ha enfrentado a múltiples desafíos producto de la débil situación democrática en la que se han encontrado los países de la región. A su vez, el grupo de integración se ha debilitado por la poca o relativa voluntad política de sus socios que dilata los procesos conducentes a consensos así como el diseño y ejecución de políticas de carácter regional.

En cuanto a la calidad de la democracia, la situación andina es desconcertante no sólo en términos procedimentales sino sustanciales. Según el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹², la región andina presenta un inquietante descenso en los niveles que evalúan la democracia electoral, situándose por debajo de Centroamérica y del Cono Sur. El Índice de Democracia Electoral (IDE) que mide los aspectos mínimos del sistema (derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos) deja entrever que en la década de los 70 todos los países de América Latina experimentaron una mejoría en la consolidación de la democracia electoral. A partir de ese entonces, la mayoría de países afianzaron el proceso. No obstante, a finales de la década de los 90, los países andinos sufrieron una baja considerable en el IDE que pone de manifiesto un retroceso en el mismo. Esta circunstancia situó a la región andina por debajo del promedio del resto de América Latina. (Ver gráfica a continuación)



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadana* 2004 p. 80

Por otra parte, la CAN aún no ha desarrollado los instrumentos institucionales suficientes para mejorar las condiciones de gobernabilidad en la región. Al respecto podrían mencionarse tres factores que explican esta situación: 1. Las principales instituciones andinas carecen de tradición, 2. La gobernabilidad no ha sido un tema prioritario para la CAN desde su fundación y 3. La percepción de la democracia entre la población andina refleja una decepción frente al sistema.

1. Carencia de tradición en las instituciones andinas

Si bien el Pacto Andino fue acordado en 1969, gran parte del andamiaje institucional actual es de reciente creación. El Consejo Presidencial Andino fue establecido en 1990, el Tribunal Andino de Justicia en 1996 y la Secretaría General en 1997. Esta circunstancia explica parcialmente la debilidad de las instituciones andinas que no han contado con el tiempo suficiente para su promoción y eventual aceptación en la ciudadanía. En consecuencia, la mayoría de la población de los países andinos ignora el funcionamiento de la CAN y sus principales órganos. Los avances del Protocolo de Trujillo de 1996 que definió un marco institucional para la profundización de la integración andina, a través del Sistema Andino de Integración (SAI), no son del conocimiento de la población andina. Esta situación entraña uno de los principales retos en el ámbito institucional que debe enfrentar la CAN, en la medida en que implica el reconocimiento del constituyente primario de cualquier tipo de sistema político regional, los ciudadanos.

¹² Ver *La democracia en América Latina hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. 2004.

2. La exclusión de la gobernabilidad como un tema prioritario

La exclusión del tema de la gobernabilidad en la agenda andina ha sido constante desde sus primeras décadas de vida. En efecto, el bloque andino ha definido una identidad excluyendo asuntos de vital importancia para la estabilidad de la región, como la democracia.

Dos años después de la fundación del Pacto Andino, Ecuador sufrió un golpe de Estado al mando del General Guillermo Rodríguez Lara y la democracia sólo fue reestablecida en 1979. En Perú, a finales de la década de los 70, el General Juan Velasco Alvarado derrocó a Fernando Belaúnde Terry y ejerció el poder hasta 1975. En ese año, fue derrocado por otro militar, Francisco Morales Bermúdez quien gobernó el país hasta 1980, cuando el régimen democrático fue repuesto. En el caso Boliviano, la democracia sólo entró en vigor a partir de 1982, ya que estuvo precedida de sucesivos gobiernos militares y/o autoritarios. A diferencia de otros ejemplos de instituciones de integración como la Unión Europea, la CAN no se ha caracterizado por ejercer una sana presión sobre sus socios para la efectiva consolidación democrática.

3. La percepción de la democracia en la región andina

El panorama es más sombrío cuando las democracias andinas son analizadas con criterios sustanciales, particularmente en lo que tiene que ver con la percepción de los ciudadanos¹³. Según el PNUD en el año 2002, el 54,7%¹⁴ de los latinoamericanos declararon que aceptarían un gobierno autoritario siempre y cuando éste solucionara los problemas de corte económico. En cuanto a la región andina, la encuesta revela que un 37,3% de los encuestados se considera demócrata, mientras un 34,4% se declara contrario al sistema. Estas cifras ubican a los andinos por debajo del promedio del resto de los latinoamericanos cuyo 43% se considera demócrata. Esta circunstancia evidencia una de las falencias más graves de las democracias andinas; el débil nivel de aceptación del régimen entre la sociedad, algo que afecta directamente la gobernabilidad regional.

¹³ Actualmente la democracia enfrenta un debate entre dos tipos: formal y sustancial. Por la primera se entiende el sistema político en el que elecciones periódicas son realizadas para la elección de cargos públicos. En cuanto a la democracia sustancial, ésta hace alusión al ejercicio de una ciudadanía plena, a la división y control ejecutivo del funcionamiento del Estado en tres ramas del poder público y a la expectativa generalizada que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrá e un futuro indefinido, como lo resalta Guillermo O'Donnell.

¹⁴ Comparar PNUD, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadana* 2004 p. 33

Estos tres factores han incidido de manera determinante sobre la capacidad de la CAN para responder a las crisis políticas e institucionales que han golpeado a la mayoría de los países andinos. Por ejemplo, durante la década de los 90, Perú fue sometido por el gobierno autoritario de Alberto Fujimori y cuando en 1992 el ejecutivo ordenó el cierre del Congreso, el resto de andinos permaneció inmóvil ante la violación del Estado de derecho, con la excepción de Venezuela¹⁵. Seguidamente, el gobierno de Lima decidió retirarse del bloque por contradicciones en su política económica frente al Banco Mundial y a la CAN. Con el primero se había comprometido a establecer un arancel plano del 15%, y con el bloque regional había suscrito un acuerdo para la implantación de un arancel escalonado en cuatro niveles (5%, 10%, 15%, 20%)¹⁶. No obstante, en 1997 Perú volvió a convertirse en miembro pleno.

En cuanto a las crisis políticas que enfrentaron Bolivia, Ecuador y Venezuela a finales de la década de los 90, la CAN ha sido un actor irrelevante para conjurar la situación de convulsión política. Por el contrario, ha sido víctima de la ausencia de políticas de Estado de carácter regional de los países andinos, reflejo en buena medida de dicha inestabilidad.

Con miras al futuro, el principal desafío en materia política de la CAN consiste en adquirir la capacidad de influir sobre los Estados andinos con miras a señalar el camino de la gobernabilidad. El bloque andino sólo gozará de prestigio y legitimidad política en el plano regional, cuando se dote de los mecanismos necesarios para incidir en el futuro democrático de sus socios.

CONSIDERACIONES SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL

Al igual que en el asunto de gobernabilidad, la cohesión social no ha sido prioritaria para la CAN, a pesar de que en el plano discursivo el tema se alude frecuentemente. Si bien en el tratado fundacional de 1969 no aparece ninguna mención explícita al respecto, de manera implícita los países signatarios le otorgaron relevancia, al acordar que la finalidad de la integración y la cooperación económica y social sería el “mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”. Es decir, la integración se planteó como un mecanismo de desarrollo que al mejorar la calidad de vida favorecería la inclusión social y con ella, la cohesión en esta materia.

¹⁵ Venezuela decidió romper relaciones con el Perú

¹⁶ Comparar García José Antonio, *Integración andina 35 años después*, Revista Caretas, 27 de mayo de 2004.

<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/garcia.htm>

Actualmente, la agenda social del bloque concibe a la cohesión social como uno de sus mayores desafíos dada la agudización de los problemas sociales en los países miembros. El anterior Secretario General de la CAN, Allan Wagner, puso de manifiesto la difícil situación socioeconómica de la zona al mencionar que:

“[los] índices de pobreza [son] similares a los de veinte años atrás; [las] tasas de desempleo y subempleo [son altas], [al igual que los] niveles de concentración del ingreso y la riqueza, [lo que genera] una de las zonas de mayor desigualdad socioeconómica en el mundo; y una amplia sensación de inseguridad y desprotección social”¹⁷.

También, la cohesión social ha cobrado importancia gracias a que la Unión Europea ha planteado su fortalecimiento como uno de los requisitos para avanzar en las negociaciones del Acuerdo de Asociación biregional¹⁸.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene la cohesión social en el ámbito andino, la CAN no ha formulado una acepción de este concepto. Cabe resaltar la necesidad de definirlo ante la diversidad de interpretaciones que despierta el término. Por tal razón, en el presente texto se entenderá por cohesión social “la conciencia colectiva que une a los miembros de una sociedad en virtud del sentido de pertenencia e inclusión a un proyecto común”¹⁹. Este sentido de pertenencia a una sociedad se estructura a través de múltiples factores que de ser satisfechos, impulsan una comunidad cohesionada y bien constituida. Entre estos factores se destacan: en el ámbito político, la confianza en las instituciones, la legitimidad, la gobernabilidad y la titularidad de derechos; en el ámbito económico, la satisfacción de las necesidades básicas, la distribución de bienestar y la equidad social; y en el ámbito social, la comunidad de valores, la aceptación de las normas de convivencia y el capital social.

De esta manera, valdría explorar la situación social de los miembros de la CAN a partir de los siguientes indicadores socioeconómicos:

Indicadores/ País	COL	ECU	PER	BOL
*Esperanza de vida en años (Masculino Femenino) est. 2007	72.27 m: 68.44 f: 76.24	76.62 m: 73.74 f: 79.63	70.14 m: 68.33 f: 72.04	66.19 m: 63.53 f: 68.97
*Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos (Masculino Femenino) est. 2007	20.13 m: 23.86 f: 16.28	22.1 m: 26.5 f: 17.47	29.96 m: 32.47 f: 27.34	50.43 m: 50.93 f: 46.76
**Personas entre los 5 y los 9 años de edad que terminan la educación primaria	91%	92%	92%	82%
**Tasa de alfabetización	94.2	91.0	87.7	86.5
*Población bajo la línea de pobreza (2005)	49.2% (2005)	41% (2003)	54% (2003)	64% (2004)
**Población bajo la línea de indigencia (2002)	23.7% (2002)	19.4% (2002)	21.6% (2003)	37% (2002)
*Tasa anual media de desempleo abierto urbano (2006)	11.6 (2006)	10.6 (2006)	7.2 (2006)	7.8 (2004)
**Coeficiente de Gini	57.6	43.7	49.8	44.7
*Ingreso per capita US (Masculino y femenino)	M:8892 F:4557	M:5569 F:1696	M:8256 F:2231	M:3573 F:1615
***Participación electoral, votantes (1990-2002).	33.3	65.8	66.6	55.2
****Percepción sobre corrupción (2002), según Transparencia Internacional**	3.6	2.2	4.0	2.2

*CIA World Fact Book www.cia.gov, 19 de abril de 2007

**CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Chile: 2005

***PNUD, *La democracia en América Latina*. Buenos Aires, 2004.

****Los datos de Transparencia Internacional se basan en una escala de 11 puntos en la que los números más altos indican menos corrupción.

Los anteriores datos demuestran que los cuatro miembros de la CAN son países de desarrollo medio según los criterios del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Colombia, Ecuador y Perú tienen índices similares, mientras que Bolivia presenta un desarrollo notoriamente más bajo. A pesar del crecimiento económico que han tenido estos países, las tasas de desempleo son bastante elevadas, los niveles de pobreza e indigencia alcanzan prácticamente el 50% y el Coeficiente de Gini continúa siendo alto, lo que revela gran inequidad y mala distribución del ingreso. Respecto al ingreso *per cápita*, las diferencias de ingreso por género son muy marcadas tanto en el plano interno como entre países. En la mayoría de los Estados las mujeres ganan cantidades muy inferiores respecto al ingreso medio de los varones. Los hombres colombianos y

¹⁷ Intervención del Ex - secretario General de la Comunidad Andina en el seminario “Promoción de la cohesión social: las experiencias de Europa y de América Latina y el Caribe”, Bruselas, 27 de marzo de 2006, <http://comunidadandina.org/prensa/discursos/wagner27-3-06.htm>

¹⁸ El Acuerdo de Asociación es un tratado que además de una zona de libre comercio contempla el diálogo político, la cohesión social y la cooperación internacional entre otros.

¹⁹ Esta definición es producto de las reflexiones que se han desarrollado en el grupo de estudio del OPEC.

peruanos tienen ingresos similares y muy superiores a los de Ecuador y Bolivia. Asimismo, los ingresos de las mujeres son similares en Ecuador y Bolivia pero distan mucho de aquellos de las mujeres en Colombia. En cuanto a la alfabetización, las estadísticas muestran un repunte importante en el cubrimiento, sin que ello signifique que la totalidad de la población tiene acceso pleno a la educación.

El porcentaje de participación electoral es bajo en todos los países especialmente en Bolivia y Colombia, donde alcanza niveles preocupantes, a pesar de que en el primero el voto es obligatorio. En Perú y Ecuador, la movilización electoral es alta aunque en menor proporción que en el resto de países latinoamericanos que han instituido el voto obligatorio. Por su parte, el indicador de percepción sobre corrupción muestra que los Estados de la CAN son percibidos como corruptos y por lo mismo cuentan con bajos niveles de legitimidad.

El anterior panorama evidencia que el grado de desarrollo alcanzado en los países andinos no favorece la cohesión social, por el contrario denota sociedades fragmentadas por la desigualdad y la exclusión. Todo ello, dificulta la consolidación de un espacio de integración subregional basado en el plano social.

Dada esta realidad y la importancia que reviste la cohesión social como uno de los ejes primordiales de acción de la CAN, la Secretaría General ha tratado de elaborar una estrategia comunitaria de cohesión y desarrollo social, basándose en tres pilares: el debate andino sobre la política de empleo, el impulso al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas con enfoque territorial y la puesta en práctica del plan integrado de desarrollo social (PIDS). Como acciones concretas, se destacan proyectos tendientes a la promoción del empleo digno, especialmente mediante la capacitación, la lucha contra el trabajo infantil, la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, la promoción de la salud y la educación básica, y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana. Muchos de estos programas, comprenden diversas iniciativas como la constitución de foros y redes para formular políticas comunitarias y la ejecución de acciones concretas en zonas fronterizas y áreas deprimidas²⁰. Éstos se encuentran en el marco de acción del PIDS, cuyos objetivos primordiales son: promover iniciativas subregionales que agreguen valor a los esfuerzos nacionales mediante el intercambio de experiencias, contribuir a la construcción gradual de una política social comunitaria, otorgar continuidad a las

políticas públicas de los países miembros y hacer de la integración un proceso relevante para la población.

LA ECONOMÍA DE LAS NACIONES ANDINAS

Las economías latinoamericanas, incluidas las andinas, han tenido un desempeño positivo en los últimos años. Esta circunstancia se ha dado por un entorno global caracterizado por el crecimiento generalizado de la economía y la persistencia de altos precios en productos primarios especialmente el petróleo, los minerales y los metales. Así, la región completa cuatro años de crecimiento ininterrumpido (incluido el 2006) y tres años con una tasa promedio superior al 4%. De la misma forma, América Latina registra resultados positivos en otros indicadores y experimenta un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios y de las remesas recibidas del exterior, un descenso en la inflación en la mayoría de los países, una continua generación de empleo y un aumento de los ingresos fiscales junto a un gasto público relativamente controlado²¹.

En el caso particular de los países andinos, el crecimiento del PIB fue del 5.7% en el año 2006 y el aumento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue tan sólo 3.4% en el mismo año, cifra que cumple con la meta regional de mantener tasas de inflación en un solo dígito. Las cuentas fiscales del sector público muestran resultados positivos, excepto en el caso colombiano en el que los gastos del gobierno central superaron sus ingresos. Asimismo, la región presentó un superávit comercial de US\$ 6.309 millones, a pesar de que tanto Ecuador como Colombia presentaron déficit. En cuanto al comercio intra-andino, se presentó un crecimiento total del 12.4% que benefició a Ecuador, Perú y Bolivia, mientras que Colombia presentó una caída en las exportaciones del 2.8%. Sin embargo, este país sigue siendo el que mayores ventas registra hacia el resto de naciones de la región²².

A pesar de estos resultados positivos en el desempeño macroeconómico, los índices de crecimiento e ingreso de los países latinoamericanos son inferiores a los de otras regiones en desarrollo²³. En el caso de los países andinos, el crecimiento del PIB *per cápita* ha sido modesto, pasando de un promedio anual de 0.45% entre 1995 y 1999 al 0.95% entre 2000 y 2005, de forma que en el mediano y largo plazo el ritmo del crecimiento

²¹ Comparar CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2006. pp. 9 – 45.

²² Comparar CAN, Secretaría General. *Notas sobre la evolución macroeconómica y el comercio exterior de bienes de los países andinos en el año 2006*. Boletines de coyuntura andina, enero 2007.

²³ Comparar CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* 2006. P. 13.

²⁰ Comparar CAN, *Plan Integrado de Desarrollo Social*.
http://comunidadandina.org/agenda_social/plan.htm

económico es ligeramente superior al crecimiento de la población²⁴.

Adicionalmente, la región andina adolece de un déficit estructural de empleo decente²⁵, y a pesar del buen desempeño económico reciente, se mantiene un desempleo elevado y una alta tasa de informalidad²⁶. De acuerdo con la Organización Mundial del Trabajo (OIT), en América Latina no existe suficiente creación de empleos en cantidad y calidad. Por su parte, la inserción laboral es más difícil para las poblaciones pobres que para las de mayores ingresos²⁷. La situación es preocupante dado que “el problema de la pobreza está estrechamente vinculado a la falta de oportunidades de empleo para los sectores vulnerables de la población”²⁸.

Aparte de los altos niveles de pobreza y desigualdad, otra de las características comunes a todos los andinos está asociada al carácter exportador de materias primas que identifica sus economías. En efecto, las exportaciones andinas se concentran en productos que son esencialmente primarios²⁹. En el caso de Bolivia éstos son gas, petróleo y productos minerales (zinc, plata y estaño); en el caso de Colombia petróleo, hulla y café; en el de Ecuador petróleo y banano; y en el de Perú minerales (oro, cobre y zinc) y harina de pescado. Estos bienes se caracterizan por tener muy poco valor agregado y por la vulnerabilidad de sus precios en el mercado internacional. Ahora bien, es necesario aclarar que esta situación ha beneficiado las economías andinas, teniendo en cuenta el incremento en los precios de las materias primas, que se explica por el aumento en la demanda china de soya, cobre, granos y petróleo, entre otros.

Contrariamente a la dinámica comercial de la región con el resto del mundo, el intercambio entre los andinos se compone en una proporción importante de bienes

manufacturados, situación más acentuada en el comercio entre Bolivia y Ecuador que en el flujo entre Perú y Colombia³⁰.

A pesar de las similitudes señaladas, las economías de la región presentan diferencias en cuanto a su tamaño y desarrollo. Así, mientras Colombia cuenta con más de 43 millones de habitantes y un PIB *per cápita* de US\$7.256, Bolivia tiene alrededor de nueve millones y un PIB *per cápita* de US\$2.720. Adicionalmente, aunque todos los andinos tienen un índice de desarrollo humano medio, Colombia, Perú y Ecuador tienen un nivel similar y ocupan los puestos 70, 82 y 83 respectivamente en dicha clasificación (entre 177 países). Bolivia, por su parte, presenta un nivel inferior ocupando el puesto 115.

La importancia de las exportaciones hacia Estados Unidos es otro de los aspectos que diferencia las economías andinas. En 2006, la participación colombiana en este mercado fue del 41%, la ecuatoriana del 31%, la peruana del 26%, mientras la de Bolivia fue tan sólo del 2%³¹.

Indicadores económicos de los países andinos

	Población 2004 (millones)*	Variación PIB 2006 **	PIB <i>per cápita</i> 1975 - 2004 (Paridad de Poder Adquisitivo US\$) *	Inflación 2006 **
Colombia	44.9	6.0	7.256	4.3
Ecuador	13.1	4.9	3.963	3.2
Perú	27.6	7.2	5 999	1.5
Bolivia	9	4.5	2.763	4.7

* PNUD, *Reporte de desarrollo humano 2006*

** CEPAL *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*

Por último, es importante mencionar algunas situaciones recientes que deben considerarse para el desempeño futuro de las economías andinas. En primer lugar, la negociación y firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Colombia con los Estados Unidos es de vital importancia para el comercio de estos dos países. No obstante, es menester recordar que la

²⁴ Comparar Marco Romero Cevallos, *Paradojas e incertidumbres de las economías andinas*. En Comercio internacional, número 6, II semestre de 2005 - I semestre de 2006, p. 28 – 29.

²⁵ El trabajo decente “es aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana”. Ver Virgilio Levaggi, *Democracia y trabajo decente en América Latina*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2006 p. 41.

²⁶ Comparar CAN, Secretaría General, *III Conferencia Regional Andina sobre el Empleo*, Declaración Final, Quito 15 de diciembre de 2006.

http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/conferencia_empleo3.htm

²⁷ Comparar OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Panorama laboral 2006 América Latina y el Caribe*, 2006 pp. 13 – 18.

²⁸ Ver OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Panorama laboral 2006 América Latina y el Caribe*, 2006 . p. 18.

²⁹ En el caso de los andinos son productos esencialmente agrícolas y minerales.

³⁰ Para Bolivia y Ecuador los principales 20 productos de exportación a la región representaron el 89% y 81% del total de las exportaciones a la región durante el 2006. Ver Secretaría General de la Comunidad Andina, *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino*. Comercio, inversión y cooperación financiera, mayo 2004. Disponible en el sitio web <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0022.pdf> pp. 28 –30.

³¹ Secretaría General de la Comunidad Andina, *El comercio exterior de los países andinos en el año 2006*, 25 de enero de 2007, p. 5.

aprobación en el Congreso norteamericano podría demorar el proceso ante las objeciones presentadas por los demócratas, quienes han expresado su intención de renovar las preferencias arancelarias a los países andinos por dos años más³².

En segundo lugar, la negociación actual de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la CAN es una plataforma para la proyección andina en el llamado viejo continente. De igual manera, el establecimiento de un punto inicial de desgravación (PID)³³ por parte de los andinos, les permitirá negociar como bloque. En tercer lugar, las reformas realizadas por Ecuador y Bolivia a las condiciones de explotación de hidrocarburos en sus territorios entrañan un cambio sustancial en la definición de sus intereses frente a las multinacionales. El gobierno de La Paz aprobó un impuesto directo a este sector en el 2005 cuya recaudación alcanzó 3.1 puntos del PIB³⁴. Por su parte, Ecuador declaró la caducidad del contrato con la empresa *Occidental Petroleum*. En consecuencia, los campos explotados por esa compañía pasaron a manos de la empresa estatal de petróleos de ese país *Petroecuador*. Adicionalmente, el gobierno de Quito reformó la ley de Hidrocarburos, estableciendo que en caso de que el precio del crudo supere el pactado con una empresa, el Estado recibirá el 50% de los ingresos derivados de la exportación³⁵.

Conclusiones

La escasa voluntad política de los países miembros ha influido en el desempeño actual de la Comunidad Andina. Los Estados de la región han sobrepuesto los intereses nacionales a los comunitarios. Esto se ve expresado en el incumplimiento constante de las sentencias y normas emanadas de las instituciones andinas. Dicha tendencia ha entorpecido los consensos en materias clave para la integración como la seguridad, el medio ambiente, la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes y las migraciones, entre otros.

A pesar de los avances institucionales sucedidos a lo largo de los noventa³⁶, la CAN dista de ser un bloque de

integración efectivo, como lo muestra el retraso en la aplicación de políticas esenciales de integración. Un ejemplo de ello es la prorrogación de la puesta en marcha del Arancel Externo Común y la libre circulación de bienes y personas.

Por otra parte, luego de analizar los aspectos políticos de la CAN, queda en evidencia que en materia de gestión pública, el principal reto consiste en influir sobre los países andinos para avanzar hacia democracias incluyentes con grados de legitimidad suficiente que permita mejorar la gobernabilidad. En el plano social, el bloque de integración no puede permanecer inmóvil ante el escenario de desigualdad y exclusión de la región andina. En ese sentido, puede impulsar la creación de políticas comunes que permitan reducir la concentración de la riqueza y mejorar la distribución del ingreso, avanzar en el acceso y calidad de la educación, poner en marcha sistemas de salud que cubran a la población marginal, así como combatir las discriminaciones de género y raza. Lo anterior corregiría la débil cohesión social y contribuiría al surgimiento de una identidad andina.

En el ámbito económico, el desafío más urgente está ligado a incrementar el volumen del comercio intra-andino y la diversificación de las economías. A pesar de haber obtenido provecho del incremento del precio de las materias primas en el mercado mundial, ocasionado por el aumento en la demanda china, la diversificación sigue siendo una meta de relevancia. De igual forma, urge un consenso por definir el norte de la integración y el papel del mercado en ese proceso. Hasta el momento dos bloques se vislumbran: Por un lado, Perú y Colombia quienes priorizan la relación con Washington en materia comercial y promueven la aceleración del libre comercio. Por el otro, Ecuador y Bolivia que privilegian un modelo integrador con mayor vocación social y que preconiza una mayor autonomía frente a los Estados Unidos.

Finalmente, otro de los aspectos más importantes es la inserción andina en el continente y otras regiones del mundo. En este sentido, tres temas resultan determinantes. En primer lugar, el ingreso de México y Chile en la CAN como miembros asociados puede acercar la región a algunas de las economías más fuertes del hemisferio. En segundo lugar, la eventual firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea puede jalonar procesos internos que se encuentran estancados e impulsar la proyección andina hacia Europa, un objetivo perseguido desde la década de los ochenta.

³² Estas preferencias están condensadas en la Ley de Preferencias Andinas - Régimen Drogas - Andean Trade Preference Act ATPDEA.

³³ Este instrumento cubre el total del comercio con Europa y sirve de arancel base referencial para las negociaciones.

³⁴ Comparar CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* 2006. p. 33.

³⁵ Comparar CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. p. 80.

³⁶ En la década de los 90 la Comunidad Andina experimentó una transformación institucional de relevancia, especialmente en 1996 con el Protocolo de Trujillo que da nacimiento a la Comunidad

Andina, al Sistema Andino de Integración y a la Secretaría General.

En tercer lugar, el tema energético resulta insoslayable a la hora de hablar del futuro inmediato de la integración. En la Primera Cumbre Sudamericana de energía celebrada en Isla Margarita quedó claro que los consensos son alcanzables. Aunque se presentaron disensos alrededor de temas como el establecimiento de un cartel de productores de gas, floreció la idea de una integración aterrizada y concreta cuya plataforma puede ser la energía. Los avances en el tema de biocomustibles resultan determinantes para el destino del continente. La disputa entre Venezuela y Brasil por el etanol se zanjó parcialmente, cuando ambos cedieron en puntos claves. Ciertamente, el canciller brasileño subrayó los inconvenientes de producir etanol a partir del maíz³⁷, algo que confluye con las inquietudes formuladas desde Caracas. Según este gobierno, dicha producción puede provocar hambrunas a mediano plazo. De esta manera, surgió un consenso de vital importancia para el futuro energético del continente, considerando que Brasil es el segundo productor mundial de etanol y Venezuela cuenta con las mayores reservas de petróleo y gas en América Latina. Asimismo, se acordó la creación de un Consejo Energético Suramericano con el fin de dinamizar el proceso. Éste puede ser uno de los motores de la integración entre la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que cuentan con un andamiaje institucional desarrollado, algo esencial para el éxito de la embrionaria Unión de Naciones Suramericanas.

El Observatorio de Política Exterior Colombiana –OPEC, tiene como misión el estudio sistemático, investigación, seguimiento y divulgación de los temas de la política exterior colombiana, así como de los acontecimientos del medio internacional que inciden en dicha política. El Observatorio se ha propuesto enfocar su atención de manera especial sobre los actores, los procesos y los resultados de la política exterior de Colombia, con el ánimo de enriquecer el conocimiento y debate público sobre temas internacionales, hacer seguimiento a la gestión pública en el medio externo y promover vínculos con instituciones similares dentro y fuera del país.

El OPEC está adscrito al Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

**Av. Jiménez N^a 7 – 50 – Oficina 303
Palacio de San Francisco, Universidad del Rosario.
Teléfonos: 2836731 – 2826104**

³⁷ Daniels Afonso, *Brasil y Venezuela hacen las paces*, BBC MUNDO, 18 de Abril de 2007.